

הריסת מבנים ככלי מרכזי לנישול וריכוז האוכלוסיה הבדואית בנגב- נתונים עדכניים לשנת 2017

פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי
منتدى التعايش السلمي في النقب من اجل المساواة المدنية
Negev Coexistence Forum For Civil Equality

פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי | ארגון ערבי-יהודי שהוקם בשנת 7991 על ידי תושבים יהודים וערבים בנגב, במטרה לשמש מסגרת לשיתוף פעולה יהודי-ערבי כבסיס למאבק משותף לשוויון זכויות אזרחי. הפורום מנהל מאבקים נגד אפליה בתעסוקה ובשירותים, מאבקים לצדק חלוקתי, ולמען מציאת פתרונות הולמים לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים. במרכז פעילות הפורום עומד עידוד השותפות היהודית-ערבית במאבק למען זכויות אזרח ושוויון אזרחי לערביי הנגב. הפעילות והפרויקטים של הארגון מבוססים תמיד על פעילות משותפת ערבית-יהודית.

אוקטובר 2018

תחקיר: טל אברך

כתיבה: טל אברך

תודות: גברת מיכל רותם, מר שמוליק דוד (שתיל), עו"ד רגד ג'ראיסי (האגודה לזכויות האזרח), מר מרואן אבו פריח (עדאלה).

תמונת שער: סולימאן אבו אלקיעאן, אֵם אַל-חִירָאן, פברואר 2017

תמונת שער אחורי: סַבְּרִיֵּה אַלְסַעְ'יְרֵה, רַחַ'מָה, יולי 2017

על פי דרישת החוק, פורום דו-קיום בנגב גאה לציין כי כתוצאה משיתוף פעולה עם מדינות ידידותיות וארגונים בינלאומיים שמקדמים זכויות אדם, רוב המימון לפעילותנו מגיע מ"ישויות מדיניות זרות".

תוכן עניינים

1. מבוא . . . . . עמ' 4

2. מדיניות הריסות המבנים בקרב הישובים הבדואים בנגב . . . . . עמ' 5-10

2.1 בעקבות "ועדת קמיניץ": החמרת אמצעי האכיפה המנהלית והגברת הענישה הכלכלית. . . . . עמ' 6

2.2 הריסות מבנים בישובים הבדואים בנגב: נתונים עדכניים לשנת 2017. . . . . עמ' 8

3. גופים המעורבים בהריסות מבנים בישובים הבדואים בנגב. . . . . עמ' 10-16

3.1 הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב. . . . . עמ' 11

3.2 מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין. . . . . עמ' 12

3.3 היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה. . . . . עמ' 13

3.4 חטיבת שמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) . . . . . עמ' 13

3.5 היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים ("סיירת ירוקה"). . . . . עמ' 14

3.6 יחידת 'יואב' (משטרת ישראל, מחוז דרום). . . . . עמ' 15

4. סוגי הריסות: "יזומות", "עצמיות" ו"תוך כדי הליך". . . . . עמ' 16-18

5. השפעת מדיניות הריסות המבנים על האוכלוסיה הבדואית בנגב. . . . . עמ' 18-22

5.1 אירועי ינואר 2017 באֻם אַל-חִירָאן. . . . . עמ' 20-22

6. סיכום. . . . . עמ' 22-23

1. מבוא

הזכות לדיור נאות היא זכות יסוד מוכרת במשפט הבינלאומי, המעוגנת במגוון אמנות עליהן חתמה זה מכבר מדינת ישראל. ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מדגישה כי מדובר בזכות שיש לפרש באופן רחב, כזו הכוללת את הזכות לחיות בביטחון, בשלום ובכבוד. על פי הועדה, הזכות לדיור נאות טומנת בחובה גם הגנה מפינוי כפוי ומהריסה שרירותית של בתים, את הזכות לבחור היכן לגור, ולשם הגדרת הדיור כנאות, עליו להתחשב בזהות התרבותית של דייריו.[1] מדיניות הריסות המבנים בנגב מפרה באופן שיטתי את הזכות לדיור נאות של חברי הקהילה הבדואית בנגב, גם בפירושה המצומצם ביותר.

הקהילה הבדואית בנגב מונה למעלה מרבע מיליון אזרחים, המתגוררים בעיירות, כפרים שהוכרו על ידי המדינה, וכפרים שהמדינה מסרבת להכיר בהם (להלן: כפרים בלתי-מוכרים). שבע העיירות הבדואיות בנגב, כמו גם הכפרים המוכרים, מתוכננים כולם כישובים עירוניים צפופים, תוך התעלמות מוחלטת מאורח החיים הבדואי המבוסס בחלקו על חקלאות. כיום חיים למעלה מ-80,000 תושבים בכפרים שהמדינה מסרבת להכיר בהם ומתכננת להעבירם ממקום מושבם אל תוך הישובים המוכרים.

מדינת ישראל מפעילה את מדיניות הריסת המבנים בכלל הישובים הבדואיים, מוכרים ובלתי-מוכרים כאחד, והורסת מבנים חדשים לצד מבנים ישנים, במטרה לאלץ את אזרחיה הבדואים להתיישב במקום בו החליטה כי יתגוררו ובהתאם לתכניות המתאר השונות שיצרה בעצמה. במרבית המקרים, הריסות המבנים אינן עומדות בפני עצמן, אלא משמשות את הרשויות הממשלתיות השונות להפעלת לחץ על אזרחים להיכנס למשא ומתן למעבר לעיירות ולכפרים המוכרים. ראוי לציין, כי הגדרת הליך מעין זה כמשא ומתן היא תמוהה, שכן מול איום בהריסת בית אין לאזרח הפשוט כל כוח מיקוח ובפועל נכפה עליו לקבל את התוצאה הרצויה על ידי השלטונות. מדיניות של הריסת מבנים ובתים היא מדיניות אלימה ובוחנית ומערערת את היחסים בין המדינה לאזרחים הערבים-בדואים. מה עוד שאין למדינה פתרונות חלופיים לכ-80,000 האזרחים המתגוררים בכפרים הבלתי-מוכרים. האכיפה המוגברת ליישום מדיניות הריסת הבתים הוחרפה בשנת 2017 והביאה להרג שני אנשים במהלך פעילות משטרתית להריסת בתים בכפר הבלתי-מוכר אֻמּ אַל-חִיְרָאן. האירוע גרם למתיחות עזה באזור הנגב ולהסלמה ביחסים בין האוכלוסיה הבדואית למשטרה ורשויות המדינה.

הדו"ח מציג נתונים עדכניים בנוגע להריסות המבנים בקרב הכפרים הבדואים בנגב ואת המגמות השונות בקרב מדיניות הריסות המבנים בנגב לשנת 2017. בנוסף, ניתנה התייחסות לתקנות החדשות לחוק התכנון והבניה וחוק העונשין שנקבעו בעקבות דו"ח קמיניץ ונועדו להביא להחמרת אמצעי האכיפה והגברת הענישה הכלכלית על עבירות בניה. בהמשך, הדו"ח מתאר את רשויות האכיפה השונות הפועלות באזור הנגב ואת היחסים ההדוקים ביניהן לבין גורמי הפיתוח. לבסוף, מראה הדו"ח את הקשר בין הנוכחות בשטח של רשויות האכיפה והפעולות המגוונות אשר הובילו לעלייה הדרמטית במספר ההריסות ובעיקרן, הריסות המבוצעות על ידי בעלי המבנים.

[1] נציב זכויות האדם של האו"ם. *הזכות לדיור נאות- נייר עובדות מספר 21* , תיקון 1 https://tinyurl.com/bn2q735

2. מדיניות הריסות המבנים בישובים הבדואים בנגב

מדיניות הריסות המבנים היא מדיניות מרכזית שבה נוקטת מדינת ישראל כלפי הקהילה הבדואית בנגב, כאשר מטרתה העיקרית היא העברה כפויה של האוכלוסיה הבדואית מן הכפרים הבלתי-מוכרים אל העיירות. הקהילה הבדואית מצויה מזה שנים במצוקת דיור קשה בלא מענה הולם, כאשר עשרות אלפי אנשים חיים בבתים עליהם יש צווי הריסה, בדרך כלל בשל העדר יכולת לקבל התרי בניה. אנשי הקהילה הבדואית בכפרים מנהלים מאבק ממושך בנוגע לבעלותם על קרקעות, בעלות אשר המדינה מתכחשת לה.

גם בשנת 2017 בחרה מדינת ישראל להמשיך ולהשקיע תקציבים גדולים באכיפה והריסה,[2] שהובילו לגידול עצום בכמות המבנים שנהרסו בישובים הערבים-בדואים בנגב. דו"ח הפעילות השנתי של מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין (להלן: מנהלת דרום) לשנת 2017 חושף את כמות המבנים שנהרסו, שיעור ההריסות להן אחראיות רשויות האכיפה השונות ואת אחוז ההריסות שבוצעו על ידי בעלי הבתים עצמם, ימי איתורים של מבנים, ימי הריסות, הריסות לפי מבנה ופירוט של תהליכי האכיפה השונים בישובים הבדואים בנגב.[3]

סוגיית הבעלות על הקרקעות שבה ועולה פעם אחר פעם בכל דו"ח ומחקר על האוכלוסיה הבדואית בנגב, ולא בכדי. סירובה המתמיד של המדינה למצוא פתרון הולם והוגן בשיתוף האוכלוסיה הבדואית בנושא זה מקבע את המצב הקשה בו היא נתונה ומשליך על פיתוח כל תחומי החיים: תעסוקה, חינוך, בריאות, דיור ועוד. בכפרים הבלתי-מוכרים כמעט ולא קיימות תשתיות והשירותים הממשלתיים זעומים. זוהי מדיניות מכוונת המערימה קשיים על תושבות ותושבי הכפרים הבלתי-מוכרים, על מנת שיוותרו על תביעות הבעלות על קרקעותיהם ויעברו לישובים עירוניים צפופים.

גם השנה התמקדה האכיפה בשלושה היבטים: **אכיפה מוגברת** שמטרתה מניעת בניה ו"פלישה טריה" המאפשרת לרשויות האכיפה להשתמש בכוח סביר על מנת לסלק את מי שבנה את ביתו מחדש או חזר לשטח ממנו פונה תוך 30 יום מרגע ה"פלישה"; **"אכיפה מקדמת הסדרה"**, במסגרתה נפתחים הליכי אכיפה שונים הכוללים איום בהוצאת צווי הריסה, הגשת תביעות משפטיות ואף הריסת מבנים לאזרחים שמסרבים לדרישת הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (להלן: הרשות לפיתוח והתיישבות) להעבירם ממקום מושבם, על מנת לכפות עליהם משא ומתן; "**הסדרה מקדמת אכיפה**"- אפיק פעולה שהחל בשנת 2016, על פיו פועלת מנהלת דרום בשיתוף עם הרשות לפיתוח והתיישבות למציאת פתרון התיישבות מסוים עבור אזרחים, לשם השלמת "תהליך ההסדרה" ללא צורך באכיפה[4]. משמע, מנהלת דרום שאמונה על אכיפה, מעורבת גם בהליך ה"הסדרה" ובמשאים ומתנים שנועדו למציאת פתרונות התיישבותיים.[5]

---

[2] החלטת ממשלה מספר 2397 מיום 12.02.2017, *תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב*, סעיף 14-13.

[3] המשרד לביטחון פנים, *מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין: סכום שנת העבודה 2017 לפורום דו-קיום*

[4] המשרד לביטחון פנים, *מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין: סכום שנת העבודה 2016 לפורום דו-קיום.*

[5] ראו הערה 3, עמ' 23-16.

2.1 בעקבות "ועדת קמיניץ": החמרת אמצעי האכיפה המנהלית והגברת הענישה הכלכלית

ב-10 לפברואר 2015, מינה היועץ המשפטי לממשלה צוות בנושא בניה "בלתי חוקית", בראשותו של היועץ המשפטי לממשלה לעניינים אזרחיים, ארז קמיניץ. הצוות התבקש להציג בפני הממשלה את המצב הקיים ולספק לגורמי הפיקוח והאכיפה דרכים שונות להתמודדות עם בניה בלתי חוקית.[6] פחות משנה לאחר מכן, בינואר 2016, פרסם הצוות להתמודדות עם תופעת הבניה הבלתי חוקית את המלצותיו (להלן: דו"ח קמיניץ) וב-19 ליוני 2016, התקבלה החלטת ממשלה 1559[7] אשר קיבלה את עיקר המלצות דו"ח קמיניץ, שנועדו להעצים את מערך האכיפה נגד הפרה של חוקי התכנון והבניה. במסגרת ההחלטה, ניתנה הנחיה לדרגים שונים בממשלה וברשויות לפעול, בין היתר באמצעות תיקוני חקיקה, לחיזוק אכיפת דיני התכנון והבניה "וטיפול בהפרות ופלישות במקרקעי ציבור",[8] בעיקר בישובים הערביים. לאחר מספר שינויים, הפכו המלצות ועדת קמיניץ לתיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה.[9]

תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה,[10] הכולל את עיקר הצעת החוק הממשלתית, אושר בכנסת ונכנס לתוקף ב-25 לאוקטובר 2017. תיקון זה עוסק בהגברת האכיפה בעבירות תכנון ובניה ומורה על הגברת הענישה הכלכלית באמצעות הטלת קנסות בידי גורמים מנהליים, כלומר ללא צורך בניהול הליך פלילי. בנוסף, התיקון מיועד לקצר את האכיפה על ידי ניהולה בעיקר באמצעות צווים מנהליים, שאינם מחייבים ביקורת שיפוטית.[11] בד-בבד הורחבו הסמכויות של גורמי האכיפה המנהליים ובראשם היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה, וניתן בידם שיקול דעת נרחב. בנוסף, הוצעה החמרה בענישה על עבירות בתחום זה, לרבות הגבהת רף הקנסות והארכת תקופות המאסר בגינן. החמרה נוספת באכיפה ובענישה נוגעת להרחבת מעגל האחריות על עבירות תכנון ובניה גם לאנשים שייתכן ואין להם כל יכולת להשפיע או למנוע בניה בלתי חוקית, למשל, נהגים המובילים חומרים שמיועדים לבניה בכפרים הבלתי-מוכרים. הפיכת אנשים שכל פשעם הוא הרצון להתפרנס לשותפים לדבר עבירה הינה החמרה משמעותית אשר עלולה להביא להפללת חפים מפשע ובהיקף נרחב.[12]

צו הריסה מנהלי מאפשר הליך מהיר ואת הריסת המבנה בתוך זמן קצר ממועד מתן הצו. הצו נחשב לדורסני היות ולא ניתן לבטלו בבית משפט על סמך שיקולים חברתיים או כלכליים, או בשל התחשבות בגורמים אחרים הנוגעים למצבם של הפרט או של החברה המעורבת בעבירה. כמו כן, במסגרת תיקון מס' 116, הוגבלה סמכותו של בית המשפט לעכב ביצוע של צווי הריסה מטעמים פרוצדוראליים ומהותיים שונים[13] והורחב תוקף הצו והמועד לביצועו. אם בעבר היו צווי ההריסה מוגבלים ל-30 יום מרגע הוצאתם, בעקבות המלצות ועדת קמיניץ הורחבו זמני הביצוע של צווי הריסה ל-60 יום.[14] עם

---

[6] היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה, דו"ח הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית, 13.06.2017, https://tinyurl.com/y7t59z25

[7] החלטת ממשלה מספר 1559 מיום 19.06.2018, *חיזוק אכיפת דיני תכנון ובניה*, https://tinyurl.com/y9nffwcy

[8] ראו הערה 7.

[9] תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה הינו גלגול חקיקתי של תיקון מס' 109 לחוק התכנון והבניה. במרץ 2017, פוצלה הצעת החוק בועדת הפנים, כאשר תיקון מס' 116 מכיל את רוב הסעיפים של הצעת החוק המקורית.

[10] חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 116), התשע"ז- 2017 https://tinyurl.com/y7evr4ow

[11] האגודה לזכויות האזרח בישראל, ושות'. *חוק קמיניץ (הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון 109), התשע"ו- 2016: נייר עמדה* (2017) https://tinyurl.com/y88zumnu

[12] ראו הערה 11.

[13] במקום. *צו הריסה מנהלי, 2018* https://tinyurl.com/y7vsfzrd

[14] ראו הערה 10, *סימן ד': אכיפה מנהלית*.

זאת, סעיף 230 לחוק התכנון והבניה קובע כי "אין בביצוע צו מינהלי כדי לפטור אדם מאחריות פלילית"[15] בשל ביצוע עבירות תכנון ובניה, כלומר, בנוסף לצו המנהלי והריסת המבנה, כל מי שעובר על חוקי התכנון והבניה חשוף גם להליך פלילי והעמדה לדין.

צעד משלים לתיקון החוק היה אימוץ תקנות להחמרת הענישה הכלכלית והמנהלית. בחודש יוני (2018), אישרה שרת המשפטים איילת שקד תקנות מנהליות הקובעות את גובהם של קנסות מנהליים המושתים בגין עבירה על חוק התכנון והבניה. ההכרעה על הטלת הקנס נתונה בידי גורם מנהלי, ואינה כרוכה בפניה לבית המשפט. גובה הקנסות שנקבע חסר תקדים ודרקוני, וסכומם עלול להגיע עד 300,000 ש"ח.[16] התקנות ייכנסו לתוקף עד דצמבר 2018, אך בעקבות תקנת מעבר שנקבעה לא יחולו באופן רטרואקטיבי עד אוקטובר 2019.[17]

על אף שתיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה נכנס לתוקפו רק בסוף אוקטובר 2017 ולא יחול באופן רטרואקטיבי על בניה שכבר קיימת בשטח, תיקון זה ותיקונים אחרים לחוק העונשין הם תולדה של הליך אשר החל עוד בטרם נכנסו אלו לתוקף והם מהווים כלים נוספים ורבי עוצמה בהסלמת המערכה שמנהלת המדינה נגד הקהילה הבדואית בנגב. לתיקונים אמנם השלכות על אכיפת חוקי התכנון והבניה בכל שטחי המדינה, אך אין להתעלם מההשלכות מרחיקות הלכת שלהם על האזרחים הערבים-בדואים בנגב, בעיקר בעקבות העובדה כי הועלו בסמוך להחלטת ממשלה מס' 1559, שנועדה להיאבק בתופעת הבניה ללא היתר בחברה הערבית.[18]

הישובים הערבים בכלל והישובים הבדואים בנגב בפרט, סובלים ממצוקת דיור שהיא תוצאה של מדיניות מכוונת ומפלה במשך עשרות שנים, כאשר עד שנת 2000 לא היו למרבית הישובים הערביים תכניות תכנון ובניה ולמעשה כמעט כל בניה נחשבה כבניה בלתי חוקית. חוקי התכנון והבניה מביאים אוכלוסיה שלמה לידי דבר עבירה כאשר ללא תכניות מתאר, כל בניה הינה בלתי חוקית. החמרת האכיפה והענישה של עבירות חוקי התכנון והבניה ללא התייחסות למצוקת הדיור והצרכים של הישובים הערבים-בדואים בנגב לא תספק פיתרון הולם היות והיא מתעלמת מהמציאות התכנונית הקיימת שלא מאפשרת לתושבים הבדואים בנגב להוציא היתרי בניה ומסרבת לספק לתושבי הכפרים הבלתי-מוכרים בנגב זכויות בסיסיות. זוהי מדיניות מכוונת של מעבר מאכיפה פלילית לאכיפה במישור הכלכלי, שכוחה רב נגד הקהילה הבדואית בנגב, שישוביה דלים וממוקמים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי בישראל ורבים מחברות וחברי הקהילה סובלים מעוני מחפיר. על כן, סביר להניח כי רבים מהבדואים לא יהיו מסוגלים כלל לעמוד בקנסות אלו ובכך עלולים להסתכן בהליך פלילי.

גם כיום, מתקשה האוכלוסיה הבדואית במימון ההגנה המשפטית על זכויותיהם בתחום התכנון והבניה. במסגרת הגבלת סמכויות בית המשפט להתערב, וצמצום העילות לביטול צווי הריסה מנהליים, ימנעו

---

[15] ראו הערה 10, סעיף 230.

[16] משרד המשפטים, תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי-תכנון ובנייה), התשע"ח-2018, https://tinyurl.com/yakjuhwb

[17] ישראל חופשית. *ישיבת ועדה של הכנסת ה-20 מתאריך 901/03/2017 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017* https://tinyurl.com/yzhrsu6o

[18] ראו הערה 11.

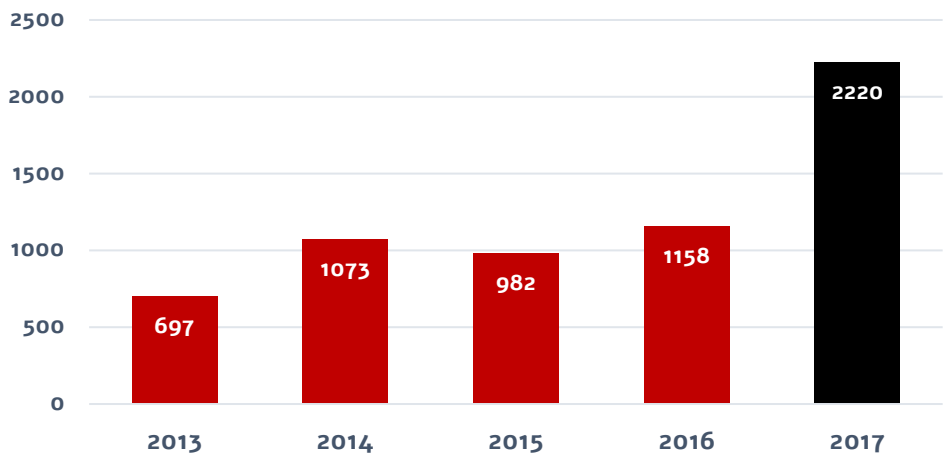
רוב בנות ובני הקהילה הבדואית מפנייה לבתי המשפט בענייני תכנון ובניה – בעיקר לאור העובדה כי נסיבות תכנוניות שבמסגרתן בוצעה בניה ללא היתר לא מהווים עילה לביטול צווי הריסה.[19]

החומרה של מגמות האכיפה מתבהרת גם מתוך כך שלרוב הישובים הערבים-בדואים אין ועדה מקומית לתכנון ובניה המשקפת את האינטרסים של הקהילה. בשונה מהישובים היהודים, אין להנהגת הישובים הבדואים סמכות להשפיע על נושאי תכנון ובניה בתוך השטח המוניציפלי עליו הם ממונים. בנוסף, הייצוג של הישובים הבדואים בועדה המחוזית, בלשכת התכנון המחוזית, ובכל דרגי מערכת התכנון הארצית הנו מזערי וכוחם במערכת זו מוגבל מאד. ההכרעות התכנוניות בנוגע לישובים שהם עומדים בראשם מתקבלות מתוך אינטרס מדינתי וללא התחשבות בצרכים וברצונות האוכלוסיה, זאת על מנת שהמדינה תוכל לכפות על האוכלוסיה הבדואית מעבר מהכפרים הבלתי-מוכרים לתוך העיירות והכפרים המוכרים.

2.2 הריסות מבנים בישובים הבדואים בנגב: נתונים עדכניים לשנת 2017

מספרי הריסות המבנים בנגב בדרך כלל אינם מפורסמים לציבור על ידי הרשויות באופן וולונטארי. הנתונים המוצגים בדו"ח זה מבוססים על נתוני מנהלת דרום, שנחשפו לאורך השנים האחרונות על ידי פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי באמצעות הגשת בקשות לפי חוק חופש המידע. הדו"חות הפנימיים של מנהלת דרום מתארים את מספרי המבנים שנהרסו בכפרים הבדואים בנגב, ימי הפעילות של גורמי האכיפה, כמות ימי האיתורים של מבנים מיועדים להריסה והריסה של מבנים שמבצעות רשויות האכיפה השונות בליווי המשטרה, רשימת מבנים שנהרסו לפי סוג המבנה, סוג ההריסות, הריסות לפי גורם אכיפה, ופירוט של פעילויות אכיפה "לקידום הסדרת ההתיישבות הבדואית". ראוי לציין כי הנתונים המופיעים בדו"ח זה מתייחסים להריסות בישובים הבדואים בלבד.

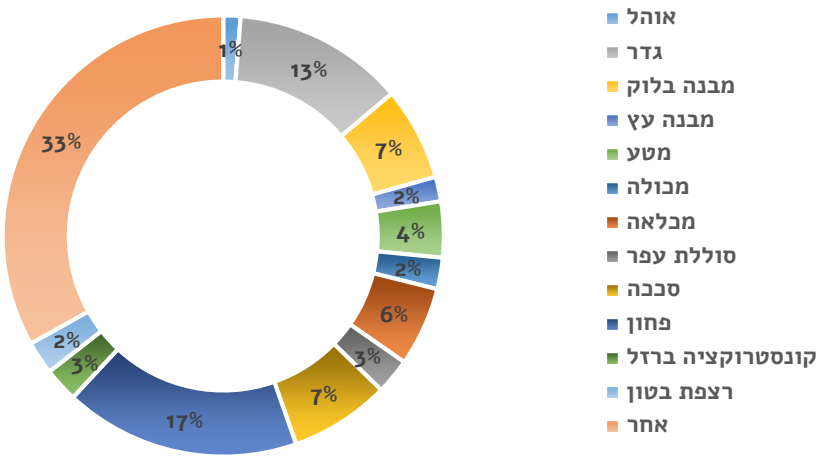
תרשים 1: נתוני הריסות מבנים שנתיים בנגב, בין השנים 2013-2017



[19] ראו הערה 11.

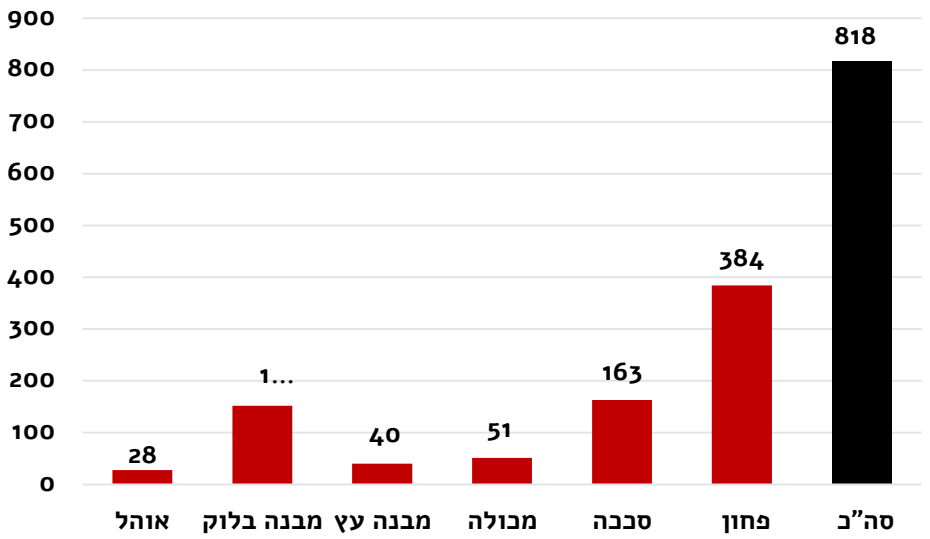
על פי הנתונים המוצגים בתרשים מספר 1, בין שנת 2013 לשנת 2014 גדל שעור ההריסות ב-54%, כלומר, מ-697 הריסות ל-1,073 הריסות מבנים בקרב הכפרים הבדואים בנגב. בשנת 2015, חלה ירידה של כ-8.5% בכמות המבנים שנהרסו, אך ב-2016 נרשמה עלייה של כ-18% ומניין ההריסות הגיע ל-1,158 מבנים. בשנת 2017 נהרסו 2,220 מבנים ונרשם שיא במספר ההריסות בכפרים הבדואים בנגב, עם עלייה של יותר מ-90% בכמות המבנים שנהרסו בישובים הבדואים בנגב לעומת 2016. כ-37% מהמבנים שנהרסו, 818 במספר, בכל הנראה שימשו למגורים.

<u>תרשים 2: הריסות מבנים בנגב על פי סוג מבנה, שנת 2017</u>



תרשים מספר 2 מציג את המבנים שנהרסו בכפרים הבדואים במהלך שנת 2017, על פי סוג המבנה. מדובר בנתון שפורסם לראשונה בשנת 2016, וחושף את ההגדרה הרחבה שמעניקות רשויות האכיפה בישראל למונח "מבנה". רשימה זו מאפשרת לאמוד מספר משוער של מבנים אשר שימשו למגורים ונהרסו במהלך שנת 2017 (ראו תרשים 3), לצד מספר משוער של מבנים אשר שימשו לצרכי חקלאות ומרעה, כגון: מכלאות ומטעים. בנוסף, התרשים מאפשר להעריך את מספר האובייקטים שנספרו כ"מבנים" אך לאו דווקא מתאימים להגדרה צרה של מבנה, כגון: סוללות עפר, רצפות בטון, גדרות ו"אחר". יתכן שמספר הבתים אף גבוה יותר ביוון ש-735 (כ- 33%) מהמבנים סווגו כמבנה "אחר", אך לא ניתן פירוט לגבי אופי המבנים ועל כן אין התייחסות אליהם בסיווג כבתי מגורים.

תרשים 3: הריסות בתים בנגב לפי סוג המבנה, שנת 2017



תרשים 3 מציג את מספרם המשוער של מבנים שנהרסו בכפרים הבדואים בנגב, במהלך שנת 2017. מכיוון שמנהלת דרום לא מציינת את מספר המבנים שנהרסו ושימשו למגורים, קשה לאמוד את הכמות המדויקת, אך ניתן להעריכו על פי סוגי המבנים שנהרסו ויכלו לשמש כמבני מגורים. בשנת 2017 נהרסו 384 פחונים, 163 סככות, 152 מבני בלוקים, 51 מכולות, 40 מבני עץ, ו-28 אוהלים. סה"כ נהרסו כ-818 מבנים המוערכים כמבני מגורים ומהווים כ-36% מכלל המבנים שנהרסו בשנת 2017.

3. גופים המעורבים בהריסות מבנים בישובים הבדואים בנגב

ישנם מספר גופים המעורבים בתחום הריסות המבנים בכפרים הבדואים בגנב: גופים העוסקים באכיפה, גופים מתאמים, וגופים נלווים- כאשר הרשות לפיתוח והתיישבות מנצחת על פעילות הגופים בעצם התווית תכנית שנתית ותכנית הביצוע של מנהלת דרום לתאום האכיפה של דיני מקרקעין (להלן: מנהלת דרום). מנהלת דרום הוקמה בשנת 2012 בכדי לתאם את פעילות הריסת המבנים בכפרים הבדואים בנגב.[20] שלושת רשויות אכיפה המרכזיות הפועלות בנגב הן: היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה, חטיבת שמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל (להלן:רמ"י), והיחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים. רשויות אלו פועלות בתאום עם מנהלת דרום והיו אחראיות בשנת 2017 לכ-98% מסך ההריסות, כאשר הרשויות המקומיות והאזוריות ביצעו 2% מההריסות.[21]

במהלך שנת 2017, הגישו רשויות האכיפה השונות כ-991 צווי הריסה לביצוע, כאשר בפועל בוצעו 916 לעומת 663 צווי הריסה אשר בוצעו בפועל בשנת 2016. בשנת 2017, 481 מן המבנים נהרסו על ידי הבעלים עוד בטרם הוצא צו.[22] לרשויות אלו מצטרפת גם המשטרה ובעיקרה, יחידת 'יואב'. יחידה זו

[20] משרד לביטחון פנים, *מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני מקרקעין*, 2017 https://tinyurl.com/y78be4fg
[21] ראו הערה 3.
[22] ראו הערה 3, עמ' 12.

היא יחידת המשטרה המלווה את מרבית מבצעי איתור המבנים וההריסות ומקיימת מאות סיורי איתורי מבנים והריסות בשנה.

3.1 הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב הוקמה מכוח החלטת ממשלה מספר 1999[23], בשנת 2007, והיא יחידת סמך עצמאית הנמצאת במשרד החקלאות ופיתוח הכפר והיא ממונה על פעולות הפיתוח בישובים הבדואים בנגב.[24] גם השנה, מתוך 16 בעלי תפקידים בהנהלת הרשות, ישנו עובד בדואי אחד המנהל את אגף חברה וקהילה וכל שאר בעלי התפקידים הם יהודים.[25]

לכאורה, תפקידי הרשות נרחבים: ריכוז מידע על האוכלוסיה הבדואית בנגב לגבי תביעות בעלות; "הסדרה מקדמת אכיפה"; תכנון סטטוטורי בתיאום עם מינהל התכנון; ליווי האוכלוסיה; תיאום וסנכרון בין הרשויות ומעקב אחרי ביצוע ועוד.[26] הרשות לפיתוח והתיישבות אחראית גם למעקב אחר ביצוע תכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי. תכנית זו הינה המשך של תכנית החומש הקודמת (2012-2016)[27] והיא כוללת השקעה של כשלושה מיליארד שקל בחיזוק הרשויות המקומיות, השקעה בחינוך ובשירותים החברתיים, קידום התעסוקה ופיתוח תשתיות ציבוריות בקרב הכפרים הבדואים בנגב.[28] לכאורה, מדובר בהשקעה אדירה לטובת התושבים, אלא שחלק בלתי נפרד מן התכנית הוא פיתוחם של מגרשים לבניה, שמיועדים לקליטת רבים מתושבות ותושבי הכפרים הבלתי-מוכרים בנגב.

בסעיפים שהוקדשו במיוחד לנושא האכיפה בקרב האוכלוסיה הבדואיות בנגב (13-14), נקבע כי פעולות "האכיפה והשמירה" על הקרקע תתמקדנה במניעת "פלישות" חוזרות על אדמות שכבר פונו, "הסדרת" ריכוזי האוכלוסייה בכפרים הבלתי-מוכרים, אכיפה מוגברת של "פלישות" חדשות ועוד.[29] ההתייחסות לבדואים בנגב כאל פולשים לאדמות מדינה, בפועל, גורמת לקרימינליזציה של אוכלוסיה שלמה שכל פשעה היה להגן על אדמותיה אשר נמצאות, על פי רוב, ברשותה עוד בטרם הקמת מדינת ישראל.

בעוד שהרשות לפיתוח והתיישבות מנסה להציג עצמה כמי שפועלת למען הקהילה הבדואית בנגב, מן השטח עולה תמונה אחרת. הדו"חות השנתיים של הרשות (לשנים 2016-2017) מראים כי ישנה השקעה רבה ב"הסדרה". בפירוט התקציב לשנת 2017, הושקעו 20 מיליון שקלים בתכנון ובניה, לעומת יותר מ-26 מיליון שקל שהושקעו ב"הסדרה".[30] גם מנהלת דרום ושאר רשויות האכיפה מנהלות קשר הדוק עם הרשות בנוגע ל"הסדרה מקדמת אכיפה" ו"אכיפה מקדמת הסדרה".[31] באחד הסעיפים המופיעים בדו"ח השנתי של מנהלת דרום נרשם כדלקמן: "יחד עם רשות הבדואים, פועלת המנהלת בתחום האכיפה מקדמת הסדרה, על פי סדר עדיפות שנקבע על ידי רשות הבדואים, בהתאם לתוכנית החומש שגובשה,

---

[23] החלטת ממשלה מספר 1999 מיום 15.07.2009, *הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב*, https://tinyurl.com/y7gz3qxl

[24] הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, *דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע תשנ"ח- 1998- 2017* (2018) https://tinyurl.com/y8cql27v

[25] ראו הערה 24, עמ' 2.

[26] משרד החקלאות ופיתוח הכפר, *הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב* (ללא תאריך) https://tinyurl.com/yceqpc5d

[27] החלטת ממשלה מספר 3708 מיום 11.09.2011, *תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסיה הבדואית.*

[28] ראו הערה 2.

[29] ראו הערה 2, סעיף 14-13.

[30] הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, *דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע תשנ"ח-1998- 2016 (2017)* https://tinyurl.com/y8cql27v; הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, *דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע תשנ"ח-1998- 2017 (2018)* https://tinyurl.com/ydan6x4b

[31] ראו הערה 3, עמ' 1.

בדיון משותף בתחילת שנת העבודה". בנוסף נכתב: "בדיון, נקבעו נושאים לטיפול... אשר לרשות הבדואים עניין דחוף להניע בהם תהליכי הסדרה... ונתקלים בסירוב או/אי עמידה בהסכמים שסוכמו בהמלך המו"מ השוטף".[32] כך, באמצעות תכנית ממשלתית שמוצגת כפועלת לחיזוק הרשויות הבדואיות בנגב ולפיתוח החברתי והכלכלי של האוכלוסיה, פועלת הממשלה להעברת קהילות שלמות בניגוד לרצונן ולהגדלת העיירות הממשלתיות. זהו מנגנון מאיים במיוחד כאשר הוא מופעל על ידי מספר רב של רשויות ממשלתיות.

ממגוון התבטאויותיו של מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות, יאיר מעיין, נדמה כי האינטרסים שמקדמת הרשות אינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של הקהילה אותה היא אמורה לשרת. בראיון מצולם עם חסן אבו זיאד, מעיין מכחיש את העובדה כי הרשות לפיתוח והתיישבות מתעסקת באכיפה,[33] וזאת על אף שהנושא מצוין בבירור בדו"חות של הרשות אותה הוא מנהל ובדו"חות של מנהלת דרום- עימה הוא עובד באופן שוטף. בעזרת גורמים משפטיים אשר עובדים בשיתוף עם המחלקה המשפטית של הרשות לפיתוח והתיישבות, פועלות רשויות האכיפה כנגד התושבים הבדואים שמסרבים ל"הסכמים"[34] אשר נכפים עליהם. כך, מפעילות הרשויות מערכת לחצים שנועדה לכפות הסכמים על תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים ולהעבירם אל העיירות והכפרים המוכרים, תוך ויתור על תביעות הבעלות על הקרקע ועל דרך חייהם המסורתית.

חברי וחברות הקהילה הבדואית בנגב נתונים למערכת פיתוח נפרדת ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, ולמערכת אכיפה נפרדת בחסות מנהלת דרום לתאום האכיפה של דיני מקרקעין. בפועל, הגם שמדובר לכאורה בשני תחומים נפרדים, פיתוח ואכיפת חוק, הרי שביחס לקהילה הבדואית בנגב לא קיימת הפרדה זו. בעוד שמדיניות הריסת הבתים מוצגת לעתים קרובות כזו המשמשת אך ורק לאכיפת חוקי התכנון והבניה, למעשה, היא משמשת לארגון ועיצוב מחדש של המרחב בדרום בהתאם לשאיפותיה של המדינה. כלומר: חוקים שתכליתם להסדיר את תחומי התכנון והבניה בישראל הופכים כלי להפעלת לחץ על אזרחים לכניסה להליכי "הסדרה" שתוצאתם היא נישול של בנות ובני החברה הבדואית מאדמותיהם ומעבר כפוי מהכפרים הבלתי-מוכרים אל העיירות הממשלתיות.

3.2 מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין

מנהלת דרום כפופה למשרד לביטחון פנים ומשמשת כגוף המרכזי לתיאום ההריסות בין רשויות האכיפה השונות, הרשות לפיתוח והתיישבות והמשטרה. מנהלת דרום הוקמה מכוח החלטת ממשלה מספר 3707 משנת 2011, בה אושרה "תכנית פראוור", שמטרתה "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב".[35] על אף הקפאתה של תכנית זו עוד בדצמבר 2013,[36] ממשיכה מנהלת דרום לקבוע יעדים ולתכנן תכניות של הריסות ופינוי מבנים.

---

[32] ראו הערה 3, סעיף 38 (עמ' 28).

[33] חסן אבו זיאד. *ראיון עם יאיר מעיין- מנכ"ל הרשות להסדרת התיישבות הבדואים* [ראיון מצולם], (YouTube, 2017) https://tinyurl.com/yb4efm27

[34] ראו הערה 3, סעיף 40 (עמ' 28).

[35] החלטת ממשלה מספר 3707 מיום 11.09.2011, *הסדרת התיישבות הבדואית בנגב* http://tinyurl.com/hs5czb

[36] הארץ. *בגין הודיע: ייעצר קידום חוק פראוור להסדרת התיישבות הבדואים בנגב*, 12.12.2013 http://tinyurl.com/qzbmzf

מנהלת דרום פועלת באמצעות קיום מפגשים שבועיים של פורום קבוע, המורכב מנציגי רשויות האכיפה העוסקות בהריסת מבנים בקרב האוכלוסיה הבדואית בנגב בלבד. מנהלת דרום מתאמת בין הרשויות את ימי האיתורים של מבנים המיועדים להריסה, ימי הריסות מבנים והשמדת יבולים. בשנת 2017 נעזרה מנהלת דרום בטיסה בשמי הנגב על מנת לייעל, לשיטתה, את מדיניות ההריסה. במסגרת התיאום של מנהלת דרום פועלות היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה; חטיבת שמירה על הקרקע ברמ"י; היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים (נקראת גם בשם ה"סיירת ירוקה"); ומספר ועדות תכנון ובניה מקומיות. בנוסף, פועלת מנהלת דרום בשיתוף פעולה מלא עם הרשות לפיתוח והתיישבות,[37] אשר לה אין מנדט ישיר להרוס מבנים.

גם בשנת 2017 המשיך להתקיים "פורום האכיפה השבועי" בו משתתפות רשויות האכיפה בנגב, הקובע את תכניות האכיפה השבועיות על בסיס תכנית העבודה השנתית.

3.3 היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה

היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה במשרד האוצר פועלת בשישה מחוזות ובשטחי הגדה המערבית, על סמך חוק התכנון והבניה המאפשר הוצאת צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים נגד מבנים שנבנו ללא היתר. יו"ר הועדה המחוזית הממונה על מרחב התכנון המחוזי, מוסמך לחתום על צווי הריסה מנהליים למבנים במרחבי התכנון המקומיים והאזוריים,[38] ומפקחי היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה עושים בצווים אלה שימוש נרחב- זאת על אף שאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב נמצאת באחריותה של הוועדה המקומית.[39] היחידה הארצית לאכיפת דני התכנון והבניה עושה שימוש גם בצווי הריסה שיפוטיים, אך שכיחותם של צווים אלה פחתה רבות במהלך השנים האחרונות.

3.4 חטיבת שמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י)

רשות מקרקעי ישראל מנהלת את קרקעות המדינה וקרקעות הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) על פי חוק ובראשה עומדת מועצת מקרקעי ישראל הקובעת את מדיניות המקרקעין במדינה.[40] בתוך רמ"י פועלת **חטיבת שמירה על הקרקע** ותפקידה הוא "לשמור על הנכסים שבניהול רשות מקרקעי ישראל בין השאר על ידי ניהול המקרקעין בשטח, סימון ותפיסת חזקה בשטחי הרשות".[41] חטיבת השמירה על הקרקע פועלת באמצעות חוק המקרקעין, המאפשר להשתמש בכוח סביר לפינוי אדם שתפס מקרקעין תוך 30 ימים ללא צורך בצו;[42] חוק מקרקעי ציבור המאפשר הגשת צווי פינוי וסילוק נגד מי שעושים שימוש במקרקעין ציבוריים המנוהלים על ידי הרשות;[43] ובהגשת תביעות לפינוי וסילוק יד לבתי המשפט, תביעות שעוברות לאחר מכן להוצאה לפועל. חטיבת שמירה על הקרקע פועלת בארבעה מרחבים: מרכז, ירושלים, צפון ודרום, ובכל אחד מן המרחבים פועלים מפקחים מטעם הרשות.

---

[37] ראו הערה 3.

[38] ראו הערה 10, סעיף 238א(בו). http://tinyurl.com/hhnbmw3

[39] הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. *הנחיה מספר 8.1101 : הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים*. אפריל 2013, עמ' 1 http://tinyurl.com/jfae3kc

[40] רשות מקרקעי ישראל, *אודות*, ללא תאריך https://tinyurl.com/ybu7armx

[41] רשות מקרקעי ישראל, *חטיבת שמירה על הקרקע*, ללא תאריך https://tinyurl.com/yadddazu

[42] חוק מקרקעין תשכ"ט-1969, סעיף 18(ב). http://tinyurl.com/zrrgeh6

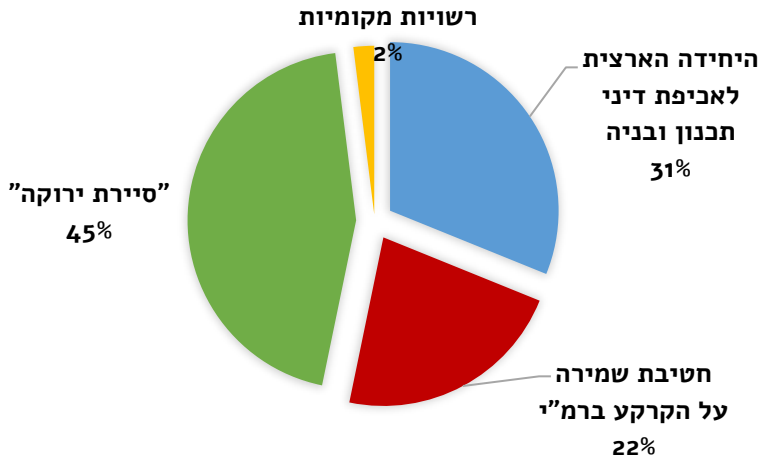
[43] חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) תשמ"א- 1981. http://tinyurl.com/huw8onn

3.5 היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים ("סיירת ירוקה")

היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים אשר הוקמה בשנת 1976 וידועה גם בשמה "סיירת ירוקה", היא יחידת סמך הכפופה לרשות הטבע והגנים במשרד להגנת הסביבה ופועלת במקביל באמצעות ועדת מנב"לים של מוסדות אשר בשמם היא פועלת. על כן, פעילותה של היחידה ממומנת על ידי הגופים בשמם היא פועלת, ביניהם: צה"ל, קק"ל, רמ"י, משרד החקלאות, הסוכנות היהודית, מקורות ועוד, והיא כפופה מבחינה מקצועית לגוף בשמו היא מבצעת כל פעילות.[44]

היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים פועלת ברחבי הארץ על פי מחוזות ופקחיה עוסקים באיתור של שימושים שונים בקרקע ובאיסוף מודיעין על מי שעושים בה שימוש. לאחר איסוף המידע, פונים הפקחים אל הרשויות השונות על מנת לבדוק האם הדבר נעשה בהיתר ובמידה ואין אישור לשימוש בקרקע, פועלים הפקחים לפתיחת תיק תביעה והגשת צווי פינוי יחד עם הרשויות ולפינוי הקרקע.[45] בשנת 2017, תוגברה ה"סיירת הירוקה" במפקחים נוספים ולכך הייתה השפעה ניכרת על כמות ההריסות השנתית.[46]

תרשים 4: שיעור ההריסות בנגב על פי גורם אכיפה, שנת 2017



תרשים מספר 4 מתאר את חלקן היחסי של רשויות האכיפה השונות בהריסת מבנים בקרב הכפרים הבדואים בנגב לשנת 2017. היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה אחראית ל-691 הריסות, המהוות כ-31% מכלל ההריסות בקרב הכפרים הבדואים בנגב; החטיבה לשמירה על הקרקע ברמ"י ביצעה 491 הריסות בשנת 2017, כ-22% מסך ההריסות; והיחידה לאכיפה בשטחים פתוחים, קרי "סיירת ירוקה" ביצעה 994 הריסות המהוות כמעט מחצית מהסכום הכולל של ההריסות שבוצעו בשנת 2017 בנגב-

---

[44] הבנסת מרכז מחקר ומידע. *מסמך רקע בנושא: פלישה לקרקעות ומבנים*, פרק – 2.2, http://tinyurl.com/zav7qyw

[45] אלטמן, גלעד. "קרקע", *ביטאון המכון לחקר מדיניות כלכלית ושימושי קרקע של קק"ל*, מס' 57 (ינואר 2004) http://tinyurl.com/zo2ry6f

[46] ראו הערה 3, עמ' 1.

זאת, בעקבות גידול במספר המפקחים בשנת 2017. הרשויות המקומיות ביצעו 44 הריסות, פחות מ-2% מסך הריסות המבנים בקרב האוכלוסיה הבדואית בנגב.

3.6 יחידת 'יואב' (משטרת ישראל, מחוז דרום)

יחידת 'יואב' היא יחידת סיור מיוחדת של המשטרה אשר הוקמה בשנת 2012 במסגרת החלטת הממשלה בה אושרה "תכנית פראוור",[47] במטרה לסייע ביישום התכנית. על אף הקפאת "תכנית פראוור", ממשיכה יחידת 'יואב' לפעול. היחידה כפופה למפקד מחוז דרום במשטרת ישראל ומטרתה המוצהרת היא: "לסייע לגורמי האכיפה בתחום המקרקעין בנגב".[48] תפקידיה הם כדלקמן:

1. מודיעין ואיתור עבירה: איסוף מודיעין ואיתור פשע בתחומי האחריות, בניית מפת מודיעין, הכנת סקירות מודיעיניות, ריכוז ועיבוד החומרים שנאספו מן השטח.
2. חקירה והנפקת צווים: סיוע בחקירה של עבירות פליליות בתחום דיני מקרקעין.
3. אכיפה, הרתעה ומניעה: סיוע לגורמים ממשלתיים באכיפה כנגד בנייה חדשה, ניהול סיורים בשטח והפצת צווים, טיפול בעבירות נלוות לאכיפה.

מנהלת דרום פועלת בשיתוף פעולה מלא עם משטרת ישראל ובעיקר עם יחידת 'יואב', האחראית על ליווי מפקחים וכוחות הריסה. תכנית העבודה של מנהלת דרום מפרטת עד כמה הזמינות של יחידת 'יואב' מאפשרת "רמת טיפול שוטפת וגמישות מבצעית".[49] תחום עבודתה של יחידת 'יואב' הינו בעיקר הישובים הבדואים בנגב. נכון לשנת 2018, ישנם 192 שוטרים המשרתים ביחידת 'יואב' ותקציבה עומד על כ-96 מיליון שקלים. כמו כן, מחזיקה היחידה ב-44 כלי רכב, בעלות תקציבית נוספת של כשישה מיליון שקלים.

למרבה הצער, המידע על יחידת 'יואב' כמעט ואינו זמין. בתגובה לשאילתה ישירה לשר לביטחון פנים, גלעד ארדן, נמנע השר ארדן מלענות על מרבית שאלות המשנה[50] ונדמה כי שאר המידע אינו זמין לציבור. ללוחמי יחידת 'יואב' כוח הרתעתי עצום, אשר הביא בכל הנראה בשנת 2017 לעליה משמעותית במספר הריסות המבנים שהתבצעו על ידי בעליהם. כמו כן, בשנת 2017 החלה יחידת החקירות של 'יואב' לפתוח תיקי חקירה לבעלי המבנים. בנוסף לכל תלונה שנרשמה על ידי פקחי הרשויות השונות, בכל מקרה כזה נפתח גם תיק חקירה פלילי.[51]

יש לציין כי הקמת יחידה מיוחדת בבדי להתמודד עם סוגיות אזרחיות, מציגה את המיעוט הבדואי בנגב כבעיה דמוגרפית וסיכון בטחוני, אך אין זה פלא נוכח התבטאויות של אישי צבור כלפי האוכלוסיה הבדואית. כך, למשל, כינה לאחרונה שר השיכון והבינוי, יואב גלנט, את הבניה בכפרים הבלתי-מוכרים "טרור" או "התפשטות איסלמיסטית" מחברון ועד עזה.[52] התייחסות זו שנשמעת מגורמי ממשל בכירים

---

[47] ראו הערה 39.

[48] מענה לבקשת חופש מידע מהמשרד לביטחון פנים, 17 בנובמבר 2015.

[49] ראו הערה 3, עמ' 1.

[50] מענה של השר לביטחון פנים לשאילתה אשר הגישה חברת הכנסת תמר זנדברג בשם פורום דו-קיום בנגב, 18 ביוני 2018.

[51] ראו הערה 3, עמ' 30.

[52] נרדי, גיא. 'השר גלנט החליט לצאת למלחמה גלויה בפזורה הבדואית', *גלובס (4 ביוני 2018)* https://tinyurl.com/y8okhpyc

עיתות לבקרים מגבירה את הניכור הקיים ממילא בקרב הקהילה עקב ההזנחה של הישובים הבדואים בנגב, מדיניות הריסות הבתים, ונישול האוכלוסיה מאדמותיה.



כוחות יחידת 'יואב' מחוץ לכפר הבלתי-מוכר אֻם אַל-חִירָאן. צילום: עָאאִשָׁה אַבּוּ אַלְקִיעָאן, יולי 2017

4. סוגי הריסות: "יזומות", "עצמיות" ו"תוך כדי הליך"

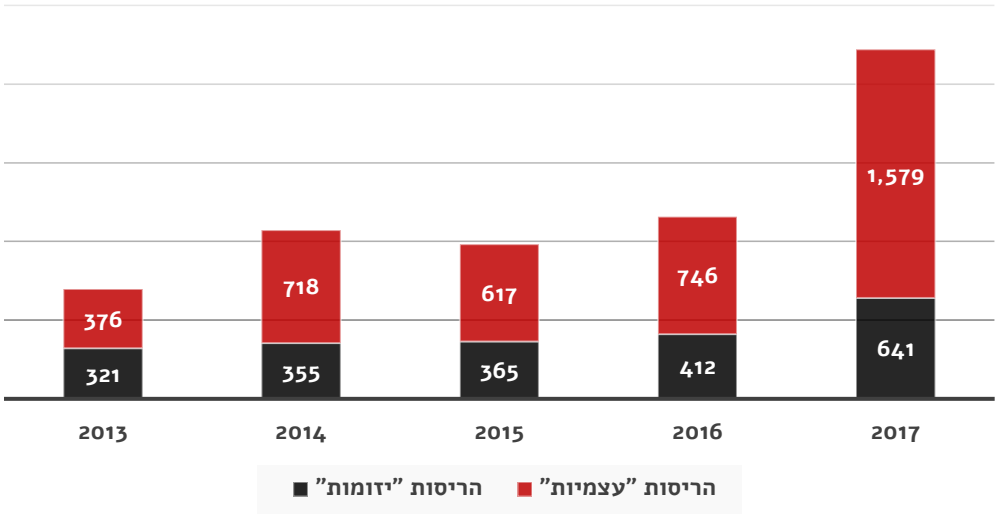
הריסות בקרב הכפרים הבדואים בנגב מסווגות על ידי הרשויות כ: הריסות "יזומות, הריסות "עצמיות" והריסות "תוך כדי הליך". מקור סיווג ההבדלים בין סוגי ההריסות הינו הגורם המבצע את ההריסה והתוקף החוקי שלה.

הריסות המבוצעות על ידי הרשויות מכונות **הריסות "יזומות"**, המוצאות אל הפועל בימי הריסה מרוכזים ובמסגרתם מגיעים פקחי הרשויות השונות מלווים בכוחות גדולים של יחידת 'יואב' ובדחפורים על מנת להרוס את המבנים. הריסות המבוצעות על ידי בעלי המבנים מכונות **הריסות "עצמיות"** ואלה מוצאות אל הפועל ממגוון סיבות: הרצון להימנע מהטראומה הכרוכה בהגעת כוחות משטרה גדולים ללא התראה מוקדמת;[53] הסנקציות הפליליות שניתן להטיל על בעלי המבנים; האפשרות להציל את הציוד האישי ואת חומרי הבניה בהריסה מבוקרת; איומים מצד הרשויות שיתבעו מן הבעלים את עלויות ההריסה, ועוד. סוג זה של הריסות שכיח יותר בשנים האחרונות ועלה פי ארבע בתקופה של ארבע שנים בלבד: מ-376 הריסות ב-2013, ל-1,579 בשנת 2017.[54]

[53] משטרת ישראל, מחוז דרום. אימון של לוחמי יחידת יואב של המחוז הדרומי, 2017 https://tinyurl.com/y89vmmon

[54] ראו הערה 3, עמ' 8.

תרשים 5: הריסות "יזומות" לעומת הריסות "עצמיות" בנגב, שנת 2017

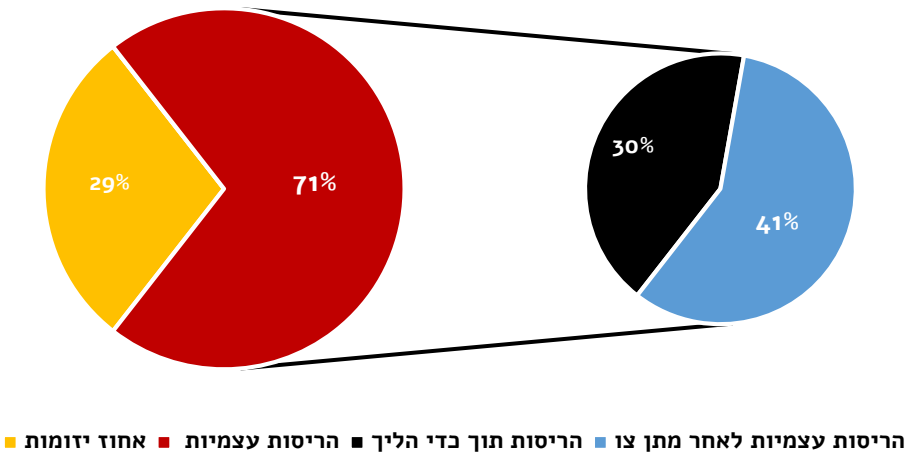


מאז 2013 נרשמה עליה משמעותית במספר ההריסות הכולל. במשך חמש שנים בלבד, עלה מניין ההריסות פי שלושה, מ-697 הריסות ב-2013 ל-2,220 הריסות ב-2017. מספר ההריסות ה"עצמיות" (ע"י הבעלים) עלה פי ארבעה, מ-376 הריסות "עצמיות" בשנת 2013, ל-1,579 הריסות בשנת 2017. להוציא את שנת 2014, היתה עליה מתמדת לכל אורך התקופה המדוברת. מספר ההריסות שבוצעו על ידי גורמים ממשלתיים (הריסות "יזומות"), אשר עלה מ-321 בשנת 2013, ל- 641 ב-2017- כמעט פי שנים אמנם, אך בשיעורים נמוכים משמעותית מהעליה במנין הכולל של הריסות המבנים ובמיוחד לעומת כמות המבנים שנהרסו על ידי בעליהם (הריסות "עצמיות"). הנתונים מעידים על החרפה בעמדת השלטונות ועל הגברת הלחץ למעבר כפוי של האזרחים הבדואים מהכפרים הבלתי-מוכרים לעיירות ולכפרים המוכרים, באמצעות נוכחות מתמדת של גורמי האכיפה, הריסות וסיורים.

על פי נתוני מנהלת דרום, במניין ההריסות ה"עצמיות" כלולים גם מבנים שנהרסו "**תוך בדי הליך**"- הריסות שמבצעים בעלי המבנים בטרם קבלת צו כלשהו. הריסות אלו מהוות כ-30% מסך ההריסות ה"עצמיות".[55]

[55] ראו הערה 3, עמ' 8.

תרשים 6: שעור הריסות "עצמיות", הריסות "יזומות" והריסות "תוך כדי הליך" בנגב, שנת 2017



בשנת 2017, נהרסו על ידי בעליהם כ-473 מבנים, המהוים כ-71% מכלל ההריסות ה"עצמיות", ו- 29% מהמבנים נהרסו על ידי הרשויות (הריסות "יזומות"). מתוך ההריסות ה"עצמיות", כ-30% נעשו "תוך כדי הליך", כלומר: בטרם הוצא צו כלשהו והוגש לביצוע מנהלת דרום. שעור ההריסות שנעשו ללא צו מהווה כ-21% מכלל ההריסות בישובים הבדואים בנגב.

הריסות "עצמיות", ובעיקרן כאלו שנעשו "תוך כדי הליך", נחשבות בעיני מנהלת דרום להצלחה ביישום מדיניות ההריסה הממשלתית, שנועדה לנשל את האוכלוסייה הבדואית בנגב מאדמותיה. בדו"ח השנתי של מנהלת דרום נכתב כך: "המגמה של ביצוע הריסות עצמיות, מול הריסות יזומות השנה נמשכת ואף עלתה... זוהי תוצאה של עבודת שטח יסודית...[הושחר במקור] בחלק מתהליך האכיפה. הנתון מעיד, כי ממשיך להתקיים מימד ההרתעה קרי: מעדיפים להרוס עצמית, על מנת למנוע את הגעתם של המפקחים עם כוח משטרתי".[56]

5. השפעת מדיניות הריסות המבנים על האוכלוסיה הבדואית בנגב

רשויות האכיפה השונות מבצעות בממוצע כארבעה ימי פעילות בשבוע בכפרים הבדואים בנגב. בדרך כלל מדובר בשיירה ארוכה של רכבי פקחים מהיחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה, חטיבת שמירה על הקרקע ברמ"י, "סיירת ירוקה" וכן ניידות משטרה של יחידת 'יואב' ושל משטרה "בחולה" (רגילה). כל המערך הכוחני הזה נועד להרוס מבנים ולהרתיע את תושבי הכפרים מלבנות, להרחיב או לשפץ את בתיהם. לעובדה זו השפעות סוציו-פסיכולוגיות עצומות על הקהילה הבדואית בנגב.

מחקרים שבדקו את ההשפעה של הריסות בתים על בריאות הנפש של מבוגרים וילדים, הן כפרטים והן בקהילה, מאשרים כי אנשים אשר עדים להריסות או נתונים לאיום בהריסה מציגים חרדה, דיכאון

[56] ראו הערה 3, סעיף 10 (עמ' 30).

ותסמינים פרנואידים ברמה גבוהה.[57] הליך מסירת צווי ההריסה מעורר רגשות עצומים של כעס, תסכול וניכור היות ובמסגרת ימי הריסות מגיעים פקחי הרשויות השונות מלווים בכוחות גדולים של שוטרים חמושים מיחידת 'יואב' ובדחפורים. לעיתים, מלווים הכוחות גם בסוסים, כלבים וכלי טיס שונים כגון רחפנים. ההריסות עצמן מבוצעות באופן אלים ובעזרת כלים כבדים והתושבים מדווחים על רגשות השפלה, טראומה של עקירה פיזית מביתם ובלבול לגבי עתידם. בנוסף לטראומה מהריסות, הבדואים בנגב חווים איומים בקנסות והטרדות חוזרות ונשנות מצד הפקחים, מה שלרוב עלול להוביל את הבעלים להרוס את המבנים בעצמם.



הריסות בתים בכפר הבלתי-מוכר, אֻם אַל-חִירָאן. צילום: רְדָא (בְּפָאח) אַבּוּ אַלְקִיעָאן, 2017

החברה הערבית בכללותה, ובפרט החברה הבדואית בנגב, מייחסות חשיבות אדירה לבית המהווה הרבה יותר מקורת גג גשמית ומסמל את הטריטוריה השבטית והמשפחתית והצורך להגן על קיום החברה הבדואית באמצעות הקרקע. הבית הינו חלק מהתרבות והערכים החברתיים שנמצאים ביסוד החברה הערבית-בדואית. בדואים רבים מתייחסים לבית כאל מקור לזהות אישית וחברתית, כוח וביטחון. הריסות הבתים שוללות מהאזרחים הבדואים בנגב את הזכות לחיות בכבוד, בשלום ובביטחון ופוגעות במרקם העדין של החברה והגרעין השבטי. להריסות גם משמעות היסטורית ופוליטית, היות והבדואים בנגב עוברים תהליך של ניתוק בכפייה מהתרבות המסורתית אשר שמה דגש על החיבור לאדמה.[58]

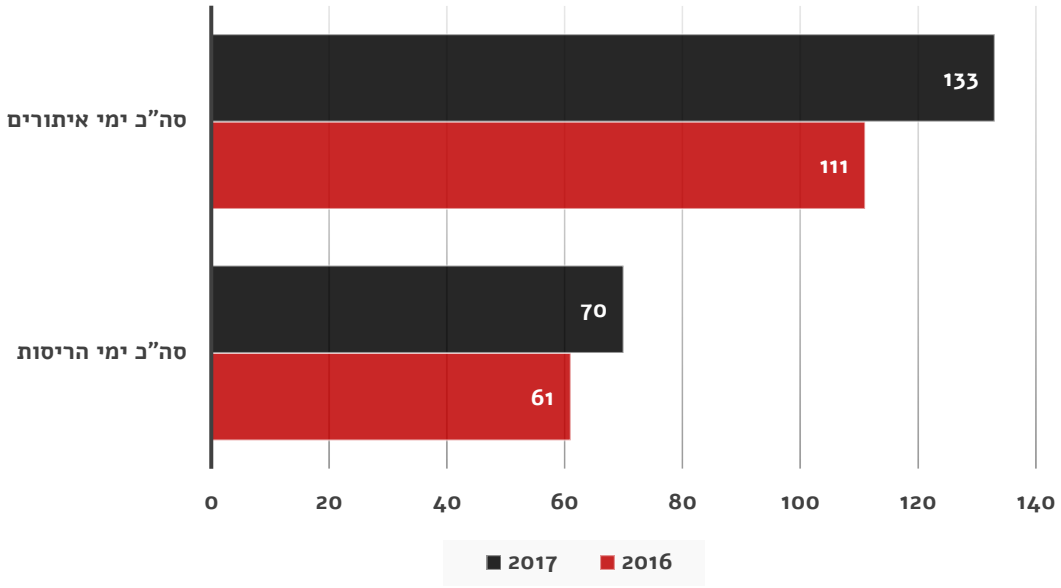
למדיניות הריסות המבנים מצטרפת העובדה כי רוב תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים זוכים למעט מאוד שירותים מן המדינה וברוב המקרים אינם מקבלים שירותים כלל. כך גם תושבי 11 הכפרים שהוכרו על ידי המדינה כבר לפני 15 שנה, שתושביהם אינם זכאים להיתרי בניה, בתיהם לא מחוברים לחשמל או לתשתיות מים וסילוק ביוב, ואין כבישים המובילים אל ומחוץ לכפרים. על אף מניעת השרותים

[57] Nihaya Daoud and Yousef Jabareen, 'Depressive symptoms among Arab Bedouin women whose house are under threat of demolition in the southern Israel: a right to housing issue', *Health and Human Rights Journal*, 16, n.1. (2014), pp.179-191.

[58] חאלד אלסייד, 'תגובות רגשיות ללחץ ומשאבי התמודדות בקרב מתבגרים בדואים מיישובי קבע ומכפרים בלתי מוכרים בעקבות הריסת בתים', (מחקר שלא פורסם לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הוגש לאוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2015)

המכוונת, ממשלת ישראל ממשיכה להפעיל את מדיניות הריסות המבנים כלפי האזרחים הבדואים בנגב. מדיניות ההריסה והזנחת התשתיות בכפרים הבדואים בנגב מעמיקה את הניכור בין האזרחים הבדואים לבין המדינה אשר במקום להגן על זכויותיהם, פועלת באופן ישיר ואלים להפרתן.

תרשים 7: מספר ימי פעילות של כלל גורמי האכיפה, 2016- 2017



על פי הנתונים המוצגים בתרשים מספר 7, ב-2017 יצאו לפועל 70 ימי הריסות על ידי כלל רשויות האכיפה, לעומת שנת 2016 שבה בוצעו 61 ימי הריסות בישובים הבדואים בנגב. זוהי עליה של כ-15% בשיעור ימי ההריסות בשנה אחת בלבד. בשנת 2017 בוצעו גם 133 ימי איתורים, שהם סיורים בהם מנסים הפקחים לזהות בניה חדשה או "פלישות" לקרקע. כאן, יש עליה של כ-20% לעומת 2016, בה בוצעו כ-111 ימי איתורים. במהלך שנת 2017, חלה עליה של כ-20% ב"מימוש" של ימי האיתורים לעומת שנת 2016. מנהלת דרום מתייחסת לביטול ימי פעילות כ"ימים אבודים"[59], אך דו"ח הפעילות של המנהלת לשנת 2017 מלמד כי רשויות האכיפה הסבו ימי הריסות שבוטלו, בעיקר עקב הריסות עצמיות, לימי איתורים ובכך הביאה לעליה של כ-20% במספר ימי האיתורים בשנת 2017, לעומת שנת 2016.

5.1 אירועי ינואר 2017 באֻם אל-חִירָאן

בשנת 2017, חלה הסלמה במדיניות הריסות הבתים האלימה של הרשויות, כאשר בבוקר ה-18 בינואר של אותה שנה, מאות שוטרים חמושים בתחמושת חיה נכנסו לכפר הבלתי-מוכר אֻם אַל-חִירָאן במטרה להרוס שישה מבנים. במהלך הפשיטה על מבני הכפר, תושב הכפר יעקוּב אַבּוּ אַלְקִיעָאן נהרג מירי כוחות המשטרה השונים שמנו מאות שוטרים ופעלו בכפר באותו לילה. יעקוּב אסף את חפציו מביתו ונסע ברכבו מהמקום, מפני שלא רצה להיות עד להריסת ביתו. שוטרים שבקשו ממנו לעצור, ירו מספר

[59] ראו הערה 3, סעיף 4 (עמ' 29).

פעמים לעברו. לאחר שנורה ואיבד שליטה על הרכב, התדרדר רכבו של יעקוּב במורד הגבעה ודרס למוות את השוטר ארז לוי. שעות ספורות לאחר ארוע קשה זה, ועוד בטרם החלה חקירה, השר לביטחון פנים, גלעד ארדן, ומפכ"ל המשטרה, רוני אלשייך, האשימו את יעקוּב אַבּוּ אַלְקִיעָאן בהיותו מפגע ואף קישרו אותו לאירגון הטרור דעא"ש. המחלקה לחקירת שוטרים והשב"כ פתחו בבדיקה של ממצאי אותו לילה אך השב"כ לא מצא עדויות לפיגוע כפי שנטען על ידי המשטרה והשר לביטחון פנים. את ממצאיו העביר השב"כ בסוף 2017 לפרקליט המדינה, שי ניצן, אשר החליט באפריל 2018 לסגור את התיק בטענה ש"לא ניתן להכריע בשאלה אם מדובר בפיגוע"[60] ומבלי לנקות מחשד את יעקוּב אַבּוּ אַלְקִיעָאן.

כתבה של "הארץ" חשפה כי דו"ח סודי של קצין שב"כ אשר חקר את אירועי ינואר 2017 באֶם אַל-חִירָאן ומבוסס על ראיות שנאספו בשטח, סיכם כי המשטרה נכשלה בהתנהלותה וקבע כי יעקוּב אַבּוּ אַלְקִיעָאן לא דרס בכוונה את השוטר, אלא איבד שליטה על מכוניתו עקב התנהגות בלתי הולמת של השוטרים אשר ירו לעברו, על אף שנסע במהירות של 10 קמ"ש בלבד. דו"ח זה נמסר למשרד המשפטים אך פרקליט המדינה, שי ניצן, לא הזכיר אף אחד מממצאיו בהצהרתו האחרונה, בטענה כי הראיות אינן חד משמעיות. ראש המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים, אורי כרמל, וסגנו, שלמה למברגר, התנגדו למסקנותיו של ניצן.[61]

יתרה מזאת, התברר כי לאחר שאַבּוּ אַלְקִיעָאן נפצע על ידי המשטרה, הוא נותר לדמם ללא כל טיפול רפואי. רופאה משטרתית שהייתה במקום טענה בעדותה כי לא ראתה את גופתו הפצועה של אַבּוּ אַלְקִיעָאן לפני מותו ולכן לא סיפקה לו כל עזרה, בניגוד לטענות אחרות שעלו מן השטח אשר גרסו כי הרופאה התעלמה בכוונה מהצורך שלו לקבל טיפול רפואי. עם זאת, היחידה לחקירות שוטרים של משרד המשפטים ופרקליטות המדינה לא הטילו ספק בעדותה, על אף העובדה כי יעקוּב דימם למוות במשך כחצי שעה.[62] יש לציין כי גם לאחר שהיה ברור כי סופק לשר לביטחון פנים ולמפכ"ל המשטרה מידע כוזב על האירועים שהתרחשו באותו היום, הם סרבו להתנצל או לקבל אחריות על הצהרותיהם הפזיזות והמסיתות.

האירועים של ינואר 2017 בכפר הבלתי-מוכר אֶם אַל-חִירָאן, הם דוגמא נחרצת לכך שמדיניות הריסות הבתים והמבנים בקרב האוכלוסיה הבדואית בנגב הינה אלימה וכי בכוחה של מדיניות זו לייצר אך ורק ניכור ותסכול בקרב האזרחים הערבים-בדואים בנגב שזכויותיהם מופרות על בסיס יומיומי. רק פתרון אשר מתבסס על שיתוף הציבור ועל הכרה בשאיפותיו, רצונותיו ואורח חייו, יוביל לארגון המרחב באופן שמכבד ומאפשר חיים שוויוניים לכל המתגוררים בנגב, ערבים ויהודים כאחד.

---

[60] אלמוג בן זכרי, הפרקליטות סגרה את תיק אום אל-חיראן: לא ניתן לקבוע אם הדריסה היתה פיגוע, *הארץ 01.05.2018* https://tinyurl.com/ya97uofc

[61] גידי וייץ, נציג שב"כ קבע: הדריסה באום אל-חיראן- כשל מבצעי של המשטרה ולא פיגוע, *הארץ* 10.06.2018 https://tinyurl.com/y7nd3ujc

[62] יהושע (ג'וש) בריינר, חקירת אום אל-חיראן: רופאה שהייתה בזירה לא טיפלה בנהג הפצוע, *הארץ* 11.06.2018 https://tinyurl.com/yatcmvbo



הלוויתו של יעקוּב אַבּוּ אַלְקִיעָאן. צילום: Activestills, 2017.

6. סיכום

המאבק על עיצוב המרחב בנגב נמשך מאז הקמת המדינה ועד היום. מדינת ישראל פועלת בכל האמצעים העומדים לרשותה לריכוז הקהילה הבדואית בישובים גדולים וצפופים ובניגוד לרצונם של חברות וחברי הקהילה, במקום לנהל משא ומתן הוגן לפתרון סוגיית הבעלות על הקרקעות וההתיישבות הבדואית בנגב. בפועל, אין כל מניעה להגיע לפתרון מוסכם על הצדדים, כזה שמכבד את רצונות האוכלוסיה הבדואית בנגב ואת שאיפותיה של המדינה, אך ניהול משא ומתן כוחני ואלים תוך שימוש במדיניות של הריסות בתים ומבנים לא יוביל לפתרון שכזה.

להשפעות מדיניות הריסות המבנים בכפרים ובעיירות הבדואיות בנגב תוצאות הרסניות, וביניהן גם התפוררות המבנה החברתי של הקהילה והיחלשות דרגי הסמכות, בד בבד עם רגשות של פחד ויצירת חוסר אמון כלפי המדינה והרשויות הפועלות בשמה. חברי וחברות הקהילה הבדואית בנגב הם אזרחי המדינה, אך זו מתעקשת להמשיך ולהתייחס אליהם כאל אויבים ולא כאזרחים שווי זכויות. במקום לפעול להגנה על זכויותיהם של אזרחים אלה לחיים בכבוד ולדיור נאות, פועלות רשויות המדינה באופן מאורגן להריסת בתים ולהעברתם בניגוד לרצונם ממקום מושבם, דבר המנוגד לאמנות הבינלאומיות.[63] כך, מעמיקה המדינה את מצוקת הדיור הקשה בקרב הישובים הבדואים בנגב ופועלת לריכוז עוד ועוד אזרחים בישובים המתקשים להעניק אפילו את השירותים הבסיסיים ביותר.

במהלך שנת 2017, נהרסו באופן חסר תקדים 2,220 מבנים בישובים הבדואים בנגב, היקף בלתי נתפש. מדיניות של הריסות מבנים ובתים היא מדיניות אלימה וכוחנית ואינה בונה אמון בין האזרחים למדינה, ואין ביכולתה להציע פתרונות חלופיים לכ-80,000 האזרחים המתגוררים בכפרים הבלתי-מוכרים. על אף שמנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, יאיר מעיין, טוען כי אין הוא עוסק בהריסות

[63] International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1997. Forced evictions (art.11(1))

בתים, מן הדו"ח עולה כי הרשות לפיתוח והתיישבות משתפת פעולה באופן מלא עם מנהלת דרום ושאר רשויות האכיפה על מנת לבפות "הסדר" שהמדינה חפצה בו. הגעת הרשויות לשטח בליווי כוחות יחידת 'יואב' ובעזרת כלים גדולים, מעוררת פחד ומטילה אימה על בנות ובני הקהילה והביאה לכך שכ-70% מכלל ההריסות בשנת 2017 נעשו על ידי בעלי המבנים עצמם, אשר ביקשו למנוע מבני משפחותיהם את עוגמת הנפש ואוירת האימה הכרוכה בהגעתם של הכוחות לשטח. על מדינת ישראל לחדול ממדיניות הריסות המבנים ולהתחיל לקיים צעדים בוני אמון כלפי הקהילה, שיאפשרו להגיע לפתרון אשר יכבד את אורח החיים הבדואי ואת שאיפותיהם השונות של חברות וחברי הקהילה באופן שמתיישב גם עם ההיגיון התכנוני של המדינה.

תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה ואימוץ תקנות להחמרת הענישה הכלכלית והמנהלית רק הגבירו את פעילות מנגוני האכיפה והענישה הקיימים והם מהווים חלק מהסלמת המערכה שמנהלת המדינה נגד הקהילה הבדואית בנגב. המעבר לאכיפה מינהלית וענישה כלכלית הינו בעל השלכות אדירות על הקהילה הבדואית בנגב, היות וישוביה ממוקמים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי ורבים מחברות וחברי הקהילה סובלים מעוני מחפיר. חמור מכך, הגבלת סמכויות בתי המשפט מלהתערב בהכרעה בסוגיות אלו ימנע מבני הקילה הבדואית בנגב לפנות לערכאות משפטיות בענייני תכנון ובניה. אין להתעלם ממשבר הדיור והמצוקה התכנונית בישובים הבדואים בנגב והעובדה כי הבניה ללא היתרים, ברוב המקרים, היא תוצאה של מציאות תכנונית לקויה והזנחה מכוונת לאורך שנים של הממשלות והרשויות ובמיוחד רשויות התכנון.

הקהילה הבדואית מהווה מעל לשליש מתושבי אזור הנגב, שהוא כשני שליש משטחה של מדינת ישראל כולה בתחומי הקו הירוק. על מדינת ישראל לפעול לחלוקת משאבים באופן צודק בין הקהילות השונות בנגב, ולצמצם את הפערים האדירים בין הקהילות המתגוררות במרחב משותף זה. הזרמת תקציבי ענק לתכנית החומש מבלי להגיע לפתרון מוסכם עם האוכלוסיה הבדואית בשאלת הקרקעות, לא תוביל לשיפור המצב. להיפך, היא תנציח את הפערים ההיסטוריים בין הקהילות ותמנע מן הישובים הבדואים את האפשרות להתפתח בשאר תחומי החיים. רק פתרון אשר מתבסס על שיתוף הציבור ועל הכרה בשאיפותיו, רצונותיו ואורח חייו, יוביל לארגון המרחב באופן שמכבד ומאפשר חיים שוויוניים לכל המתגוררים בנגב, ערבים ויהודים כאחד.

פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי
منتدى التعايش السلمي في النقب من اجل المساواة المدنية
Negev Coexistence Forum For Civil Equality

www.dukium.org
050 770 1118
info@dukium.org

